

Bijdrage Wereldbeeld

Michèle Morel¹

De bescherming van milieumigranten: de bevindingen van een VN-Summer Academy

1. Inleiding

Het Instituut voor Milieu en Menselijke Veiligheid van de VN-Universiteit (*United Nations University – Institute for Environment and Human Security, UNU-EHS*), in samenwerking met Munich Re Foundation, organiseert jaarlijks een Summer Academy rond een thema dat gerelateerd is aan sociale kwetsbaarheid (*social vulnerability*).² De Summer Academy van 2010, die plaats had van 25 tot 31 juli in Hohenkammer (Duitsland), focuste op de bescherming van milieumigranten vanuit beleidsperspectief. Twintig doctoraatsonderzoekers uit dertien verschillende landen en experts uit de academische wereld, de Europese Commissie, de Raad van Europa, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen zaten bijeen en besproken de problematiek tijdens een reeks van werkgroepen en rondetafeldiscussies. De bevindingen van deze Summer Academy, als beleidsaanbevelingen geformuleerd, worden geïntegreerd in de lopende VN-klimaatonderhandelingen via de side-events van de *UNU-EHS*. Dit artikel bespreekt de resultaten van de Summer Academy.

De problematiek van milieumigratie is ondertussen een ‘hot topic’ geworden. Politieke wetenschappers, juristen, antropologen, geografen, en ecologen komen bijeen om te debateren over het bestaan van milieumigranten, hun aantallen, de oorzaken van hun vlucht en het bestaande of te ontwikkelen institutioneel, beleids- en juridisch kader. Terwijl migratie een eeuwenoude strategie is ter aanpassing aan wijzigende (milieu-)omstandigheden, is het de steeds toenemende aandacht voor het fenomeen van klimaatverandering die er toe heeft geleid dat academici, beleidsmakers en de NGO-gemeenschap hun aandacht zijn gaan richten op diegenen die worden gedwongen hun thuis te verlaten als gevolg van milieuveranderingen.

Globale milieuveranderingen (zoals droogte, verwoestijning, overstromingen en stormen) dwingen steeds meer mensen om op zoek te gaan naar een betere plek om te leven. De schattingen van de huidige en toekomstige aantallen milieumigranten verschillen in grote mate, maar ze spreken allen over ‘miljoenen mensen’. En één ding is zeker: de aantallen stijgen. Een alomvattende oplossing voor het probleem van milieumigratie moet aandacht hebben voor zowel elementen van *preventie* als elementen van *remedie*. Indien we deze elementen vertalen naar strategieën, dan kunnen we stellen dat de preventie van gedwongen migratie wordt nagestreefd via de strategie van *adaptatie*, terwijl het remediëren van de situatie van diegenen die reeds op de vlucht zijn moet gebeuren via de strategie van *bescherming*.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de aanbevolen beleidsopties, ontwikkeld tijdens de Summer Academy, voor de bescherming (in de ruime zin) van milieumigranten. Deze beleidsopties zijn volledig complementair ten opzichte van elkaar. Het is met andere woorden geen ‘of/of’-verhaal maar een ‘en’-verhaal.

| <u>ADAPTATION</u> | <u>PROTECTION</u> |
|---|---|
| (SUB)REGIONAL ADAPTATION FRAMEWORK Relieving migratory pressures | STAY OF DEPORTATION Non-return based on existing law |
| TEMPORARY RELOCATION STATUS (TRS) New migration category Decriminalizing migration as coping strategy | |
| (CIRCULAR) LABOUR MIGRATION Migrants as agents of change Supporting voluntary migration to reduce forced migration | NEW RIGHTS-BASED FRAMEWORK New entitlement to residence |

2. Adaptatie

a. Adaptatie *sensu stricto*: projecten ter plekke

Een eerste vorm van adaptatie is adaptatie in de strikte zin: het reduceren van de huidige effecten van klimaatverandering op de mens enerzijds, en het vergroten van de weerstand van de mens tegen toekomstige effecten van klimaatverandering anderzijds. Deze vorm van adaptatie draagt bij tot de bescherming van het levensonderhoud van mensen en dus tot de preventie van milieumigratie.

De vraag rijst wie de verantwoordelijkheid draagt in dit verband. De primaire verantwoordelijkheid om (potentiële) milieumigranten te beschermen (in de ruime zin) rust op de staat op wiens grondgebied de milieuproblemen zich voordoen.³ Deze staat is verantwoordelijk voor de bescherming van de individuen op haar grondgebied, en heeft daarom de verplichting om het ontstaan van ondraaglijke milieumomstandigheden te verhinderen (voor zover en zoveel als mogelijk) via de ontwikkeling van projecten ter aanpassing aan globale milieuveranderingen.

Indien een staat onwillig of niet in staat is om deze verantwoordelijkheid op te nemen, moet de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen worden gedragen, op subsidiaire basis, door de bredere internationale gemeenschap.⁴ In deze context levert de Verenigde Naties een strijd tegen de klimaatverandering, via inspanningen ter inperking (mitigatie) en inspanningen ter aanpassing (adaptatie). In 1992 werd het VN-Klimaatverdrag aangenomen (*United Nations Convention on Climate Change, UNFCCC*), vijf jaar later zag het Kyoto-protocol het licht. In december van 2009 kwam het Kopenhagen-Akkoord tot stand. In dit akkoord, dat juridisch niet-bindend is ten opzichte van

statenpartijen bij het Klimaatverdrag, wordt 100 miljard dollar beloofd aan arme landen ter aanpassing aan klimaatverandering. Een concreet financieringsplan dat specificeert waar dit geld vandaan zou komen werd echter niet ontwikkeld.

Het is met andere woorden via de internationale toewijzing van fondsen dat projecten ter aanpassing aan milieuveranderingen kunnen worden uitgevoerd. Deze projecten een nationale of regionale schaal hebben. Omdat een adaptatieproject in een bepaald land negatieve effecten kan hebben voor buurlanden (bijvoorbeeld in het geval van een damconstructie), zijn regionale projecten te verkiezen boven nationale.

Adaptatieprojecten verminderen de migratiedruk op staten. Adaptatie stelt mensen immers in staat om te blijven waar ze zijn. Om die reden staan staten over het algemeen positief tegenover dergelijke projecten. Daarenboven spelen adaptatieprojecten mogelijks een rol in het vermijden van conflictsituaties die eventueel kunnen ontstaan als gevolg van toenemende milieuproblemen.

Adaptatie als een van de strategieën in het kader van de problematiek van milieumigratie is niet beperkt tot adaptatieprojecten zoals hierboven besproken. Adaptie kan ook de vorm van migratie aannemen. Inderdaad, sommige vormen van migratie kunnen en moeten worden begrepen als positieve strategieën in de context van een veranderend milieu, eerder dan als een *last resort to survive*. Circulaire arbeidsmigratie bijvoorbeeld, en in het bijzonder, is mogelijks een doeltreffende strategie ter aanpassing aan milieuveranderingen.

b. Adaptatie *sensu lato*: (circulaire) arbeidsmigratie

Arbeidsmigratie, vooral deze op circulaire basis, speelt mogelijks een niet te onderschatten rol in de aanpassing van lokale gemeenschappen aan het milieu via de *remittances* van de arbeidsmigranten. *Remittances* is het geld dat een arbeidsmigrant overmaakt aan familie of vrienden in het land van herkomst. Deze kunnen ook in belangrijke mate bijdragen tot de heropbouw van door een natuurramp getroffen gebieden en tot het herstel van door dergelijke rampen getroffen gemeenschappen.

De kern van deze adaptatiestrategie is de 'win-win-win-situatie': alle betrokken partijen hebben er voordeel bij. Voor ontwikkelde landen die worden geconfronteerd met een vergrijzing van hun bevolking en met niet-ingevulde betrekkingen, zijn buitenlandse (in het bijzonder tijdelijke) arbeidskrachten erg welkom. De landen van herkomst hebben, zoals reeds verduidelijkt, de mogelijkheid zich door middel van de *remittances* te ontwikkelen. De circulariteit van deze migratievorm zorgt er bovendien voor dat *brain drain* (het verlies van menselijk kapitaal) wordt verhinderd. De arbeidsmigrant zelf ten slotte geniet het voordeel van werkgelegenheid en (eventueel) scholing.

Circulaire arbeidsmigratieprogramma's kunnen worden ontwikkeld op basis van bilaterale of regionale akkoorden tussen landen uit dezelfde regio of tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. De selectie van een bepaald land van herkomst als partij bij het arbeidsmigratie-akkoord zou onder andere gebaseerd zijn op *national vulnerability assessments*, welke op hun beurt gebaseerd zijn op sociale, culturele en milieuindicatoren).

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voert verschillende operationele activiteiten uit in de context van migratie, klimaatverandering en milieudegradatie. Een van deze activiteiten is het ontwikkelen en uitvoeren van de *Colombian Temporary and Circular Labour Migration (TCLM) programme*,⁵ waarover meer in een andere bijdrage in dit tijdschrift.

De ontwikkeling van (circulaire) arbeidsmigratieprogramma's moet worden aangemoedigd. Deze waardevolle benadering gaat in essentie over het aanmoedigen van vrijwillige migratie ter vermindering van gedwongen migratie. Toch moeten we waakzaam zijn voor eventuele probleempunten in het kader van circulaire migratie, zoals mogelijke uitbuiting van de circulaire arbeidskrachten in gastlanden. Verder onderzoek is vereist.

3. Bescherming

Wanneer de wijzigende milieuomstandigheden dermate ernstig zijn dat aanpassing aan deze omstandigheden niet langer een optie is (bv. het geval van eilandstaten, die door een stijging van de zeespiegel onder water dreigen te verdwijnen), hebben mensen geen andere keuze dan hun thuis te verlaten. Voor deze mensen is een afdoend beschermingsmechanisme vereist.

Personen die ontheemd zijn in hun eigen land (intern ontheemden of *internally displaced persons, IDPs*) vallen onder het juridisch regime van dat land op dezelfde wijze als zij daaronder vielen vóór de ontheemding. De nationale overheid is verantwoordelijk voor de bescherming van haar intern ontheemde bevolking op basis van de internationale mensenrechten. Om staten bij te staan in hun beschermingsactiviteiten ontwikkelde de vorige Vertegenwoordiger van de VN-Secretaris Generaal voor Intern Ontheemden, Francis M. Deng, de *Guiding Principles on Internal Displacement* in 1998.⁶ Deze *Guiding Principles*, die werden aangenomen door de Verenigde Naties, zijn een bundel richtlijnen die verduidelijken hoe staten hun intern ontheemde bevolking het best beschermen tegen, tijdens en na ontheemding. De *Guiding Principles* zijn voornamelijk gebaseerd op de bestaande internationale mensenrechten en het bestaande internationaal humanitair recht. Aangezien ze van toepassing zijn op alle personen die tegen hun wil in ontheemd zijn binnen de grenzen van hun land, ongeacht de oorzaak van de vlucht, zijn ze ook toepasselijk op 'interne milieuontheemden'.

Milieumigranten die een internationale grens hebben overgestoken vallen niet langer onder het juridisch regime van hun land van herkomst. De vraag rijst hoe landen van bestemming kunnen en moeten omgaan met milieumigranten die op hun grondgebied aankomen en bescherming verzoeken.

a. Stay of deportation

Een eerste beleidsaanbeveling in deze context is de *stay of deportation*. Dit betekent dat landen van bestemming worden verzocht om individuen die omwille van ernstige milieuproblemen in hun land van herkomst de grens hebben overgestoken, niet terug te sturen naar dat land van herkomst. Omwille van de haalbaarheid is het niet de bedoeling dit beschermingsmechanisme te laten gelden voor alle

categorieën milieumigranten, maar voornamelijk voor diegenen die op de vlucht zijn voor levensbedreigende omstandigheden in hun land van herkomst. Landen van bestemming zouden aldus een aantal 'overlevingscriteria' kunnen ontwikkelen als basis voor de toekenning van de *stay of deportation*. Aangezien de toekenning gebeurt op het nationale niveau, is er geen nood aan een nieuw juridisch instrument op regionaal of internationaal niveau.

Hebben staten dan geen internationale verplichtingen in het kader van gedwongen terugkeer naar het land van herkomst? De internationale mensenrechten verbieden staten om een persoon terug te sturen of uit te wijzen naar een land waar die persoon het risico loopt op ernstige mensenrechtenschendingen.⁷ Dit verbod is ook bekend als het principe van *non-refoulement*. De vraag rijst of dit principe toepasselijk is op milieumigranten die een internationale grens hebben overgestoken. Terwijl deze vraag elders in detail is geanalyseerd,⁸ volstaat het hier te vermelden dat grensoverschrijdende milieumigranten vandaag de dag over het algemeen niet onder de toepassing vallen van het verbod van *refoulement*. Het is echter niet uitgesloten dat toekomstige rechtspraak van internationale of regionale mensenrechteninstanties beslist dat de uitzetting van een persoon naar een gebied waar die persoon extreme, levensbedreigende milieumomstandigheden zal ondergaan, een schending inhoudt van de mensenrechten.

Het is in dit kader dat beleidsmakers worden aanbevolen om het verbod van *refoulement* toe te passen op grensoverschrijdende milieumigranten die levensbedreigende milieumomstandigheden in hun land van herkomst ontvluchten en in eigen land geen redelijk vluchtalternatief hebben.

b. Nieuw *rights-based* framework

Het huidige internationale vluchtelingenrecht biedt geen afdoende bescherming voor milieumigranten.⁹ Slachtoffers van plotse natuurrampen (bijvoorbeeld overstromingen of aardbevingen), die voornamelijk tijdelijke bescherming nodig hebben, bevinden zich juridisch gezien in een iets betere situatie dan slachtoffers van natuurrampen die geleidelijk ontstaan (bijvoorbeeld droogte of verwoestijning). Deze laatsten hebben vaak permanente internationale bescherming nodig, en precies voor dergelijke bescherming bestaat vaak geen *goodwill* bij andere staten.

Gezien de afwezigheid van een effectief beschermingsmechanisme voor milieumigranten op het internationale niveau, moet de internationale gemeenschap worden aangemoedigd te reflecteren over de optie om een nieuw internationaal verdrag aan te nemen, in de stijl van het Vluchtelingenverdrag van Genève, dat (bepaalde categorieën) milieumigranten het recht toekent om in een ander land te verblijven. Dit recht zou kunnen worden toegekend indien de persoon kan bewijzen dat hij of zij op de vlucht is geslagen omwille van een ernstige (plotse of geleidelijk ontstane) natuurramp, dat hij of zij geen intern vluchtalternatief heeft, en dat zijn of haar nationale overheid niet in staat is of niet willig is om hem of haar te beschermen.

Terwijl de bescherming geboden door dit mechanisme inhoudelijk niet zou verschillen van de bescherming op basis van de hierboven besproken *stay of deportation*, is de vorm van beide opties sterk

verschillend. Terwijl de adoptie van een nieuw juridisch instrument op internationaal niveau de grootste garantie zou bieden voor een effectieve bescherming van milieumigranten, is deze optie in de nabije toekomst een utopie. De politieke wil voor dergelijk initiatief is vandaag de dag quasi-onbestaande.

4. Adaptatie/Bescherming: Status Tijdelijke Hervestiging (STH)

Een laatste aanbeveling voor nationale overheden situeert zich zowel in de adaptatie- als beschermingscontext. Overheden worden aangemoedigd om de installatie van een nieuwe migratiecategorie te overwegen op nationaal niveau voor individuen of gemeenschappen die geconfronteerd worden met een imminente milieucrisis (bijvoorbeeld een ernstige droogte of wijdverspreide overstromingen) en tijdelijke hervestiging vereisen. De Status Tijdelijke Hervestiging zou worden toegekend aan personen die geen mogelijkheid hebben om zich te hervestigen in het land van herkomst. Op basis van *national vulnerability assessments* kunnen de sterkst getroffen gemeenschappen geïdentificeerd worden.

Dergelijk mechanisme stelt mensen in staat om te migreren vóór een natuurramp plaatsvindt. Deze ‘anticipatieve’ migratie verhindert meer ernstige vormen van gedwongen migratie. Om die reden kan dit mechanisme worden beschouwd als een adaptatiestrategie. Anderzijds heeft het tijdelijke hervestigingsmechanisme een directe beschermingsfunctie voor personen die op het punt staan te worden getroffen door een natuurramp. In die zin heeft de tijdelijke hervestiging een remediërende functie. Een belangrijk verschil met de hierboven vermelde beschermingsstrategieën is dat tijdelijke hervestiging geen ‘recht’ zou zijn voor iedereen die aan bepaalde criteria voldoet, maar een ‘gunst’ vanwege de nationale overheid.

De hervestiging van personen naar een ander land is enkel verkieslijk wanneer geen interne hervestiging mogelijk is. Met andere woorden, nationale overheden moeten worden aangemoedigd om een degelijk hervestigingsbeleid uit te tekenen.

5. Besluit

Preventie en remedie, of adaptatie en bescherming, zijn de twee onderdelen van een alomvattende benadering van de problematiek van milieumigratie. Terwijl *adaptatiestrategieën* tot doel hebben om gedwongen migratie te verhinderen, staan *beschermingsstrategieën* in voor het opvangen van personen die geen andere keuze hebben dan op de vlucht te slaan. Zowel adaptatie als bescherming kan verschillende vormen aannemen, en deze verschillende opties zijn volledig complementair. De vijf beleidsopties aanbevolen in dit artikel zijn: (1) de ontwikkeling van regionale milieuadaptatieprojecten; (2) de ontwikkeling van (circulaire) arbeidsmigratieprogramma's via bilaterale of regionale akkoorden; (3) de op nationaal niveau toe te kennen *stay of deportation* op basis van de internationale mensenrechten; (4) de adoptie van een nieuw internationaal verdrag voor milieumigranten; en (5) de ontwikkeling van een mechanisme voor tijdelijke internationale hervestiging.

Wat is de weg vooruit? Enerzijds is verder onderzoek noodzakelijk over deze vijf beleidsopties, om zowel de opportuniteiten als de potentiële problemen te begrijpen die de verschillende opties met zich meebrengen. Anderzijds moeten beleidsmakers op degelijke wijze worden geïnformeerd over deze beleidsaanbevelingen en aangemoedigd deze in praktijk te brengen. Dit is precies wat de *UNU-EHS* zich tot taak stelt in het kader van de lopende klimaatonderhandelingen.

¹ Michèle Morel is mandaathoudster bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO) en is verbonden aan de Vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent.

² Zie <http://www.ehs.unu.edu/article/read/summer-academy>.

³ Zie *A More Secured World: Our Shared Responsibility* – Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565), 21-22: the State has the primary obligation to protect the welfare of its own peoples.

⁴ Zie *A More Secured World: Our Shared Responsibility*, supra, 22.

⁵ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2080#colombia>.

⁶ The Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2.

⁷ K. Wouters (2009), *International legal standards for the protection from refoulement*, Mortsels, Belgium: Intersentia.

⁸ M. Morel and F. Maes (2010), 'The curious phenomenon of "environmental migration/displacement" & the role of international law in cross-border protection', in D. French (ed), *Global Justice and Sustainable Development*, Leiden, The Netherlands: Brill, pp. 273–288.

⁹ Het internationaal vluchtelingenrecht bestaat uit één internationaal instrument (het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951) en vier regionale instrumenten (het Afrikaanse Vluchtelingenverdrag van 1969, de Amerikaanse Verklaring van Cartagena van 1984, de EU-Kwalificatierichtlijn van 2004 en de EU-richtlijn Tijdelijke Bescherming van 2001).